

L'intervention en habitation aux États-Unis : l'initiative locale est fortement privilégiée

INTRODUCTION

Aux États-Unis, l'organisation de l'administration publique fait une très large place aux villes. L'étendue des compétences et des initiatives municipales de même que la flexibilité des programmes-cadres fédéraux auxquels les municipalités ont accès marquent fortement l'intervention publique en matière d'habitat, en conférant une grande importance aux dynamiques et aux partenariats locaux.

Tel est l'un des constats qu'on peut tirer de l'étude comparative que la Société d'habitation du Québec (SHQ) a demandé à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société d'effectuer sur les tendances récentes des politiques et des interventions en habitation de divers pays occidentaux, en vue d'éclairer l'élaboration de mesures susceptibles de répondre à l'évolution actuelle du contexte québécois. Ce genre d'études, il est bon de le souligner, ne vise pas à chercher des modèles directement transposables, mais plutôt à tirer des enseignements utiles d'expériences faites ailleurs, en tenant compte des ressemblances et des différences de contextes.

Coéditée par la SHQ et les Presses de l'Université Laval, l'étude a été réalisée essentiellement entre 2001 et 2003. Elle n'a aucune prétention à l'exhaustivité. L'équipe de chercheurs a retenu un éventail d'interventions et de programmes jugés particulièrement significatifs des tendances qui ont marqué les récentes décennies, à la fois dans les orientations et dans les modèles de mise en œuvre des politiques publiques touchant l'habitat.

L'étude se compose de deux parties. La première comprend un examen des politiques et des interventions en habitation par pays en distinguant deux grandes zones géographiques, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et l'Europe (France, Grande-Bretagne et autres pays d'Europe). La deuxième partie est consacrée à l'analyse comparative proprement dite : elle tire les principales leçons de l'ensemble de l'exercice, reprises également, en résumé, dans la conclusion. Les éléments de la présente synthèse sont tirés du chapitre portant sur les États-Unis. (On trouvera dans d'autres numéros de *L'habitat en bref* des synthèses correspondant à d'autres composantes de l'étude.)

LE CONTEXTE D'INTERVENTION

Aux États-Unis, le partage des rôles en matière d'habitat est différent de la situation canadienne dans la mesure où la responsabilité assumée par le gouvernement fédéral demeure en principe entière, même si une tendance récente vise à accorder une place croissante aux États, notamment en tant que mandataires dans l'application des programmes fédéraux, auxquels ils sont aussi appelés à participer financièrement. Le Housing and Urban Development Department (HUD), l'agence fédérale responsable de l'habitation, est doté d'une mission englobant l'habitation et l'urbanisation. Cette double mission est très explicite dans les objectifs généraux du HUD pour la période 2000-2006 (voir l'encadré).

Si, jusqu'à maintenant, les États ont eu tendance à aborder l'habitation surtout par le biais de leurs responsabilités en matière d'aménagement, ils s'y intéressent progressivement davantage, reconnaissant l'importance de la qualité et de l'accessibilité financière du logement pour l'atteinte de leurs objectifs dans d'autres domaines qui les concernent (santé, éducation, aide sociale, développement économique, etc.).

Pour leur part, les municipalités sont actives de longue date dans ce domaine, utilisant largement les instruments mis à leur disposition par les instances fédérales. L'action locale est encadrée par un plan intégré (Consolidated Plan), qui est une condition d'admissibilité aux programmes du HUD. Dans ce plan, qui couvre une période de trois à cinq ans, les municipalités doivent déterminer les besoins de logements à moyen et à long terme ainsi que leurs orientations de développement économique et communautaire. Dans le choix des priorités et des modes d'interventions, les municipalités doivent respecter l'orientation nationale privilégiant les partenariats et prendre l'engagement de fournir des logements sans discrimination. Le plan doit faire l'objet d'une large consultation publique au moins deux fois l'an.

OBJECTIFS DU HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT (sommaire)

- 1. Augmenter l'offre de logements décents, sûrs et financièrement accessibles dans les collectivités américaines :** augmenter le taux de propriétaires occupants de 67 % à 70 % en ciblant notamment l'aide en direction des familles à faible revenu et des minorités, accroître le nombre de logements abordables pour les ménages à faible revenu et améliorer la sécurité et la qualité du logement.
- 2. Assurer à tous un accès égal au logement :** réduire la discrimination sur le marché du logement locatif ou en accession à la propriété, réduire l'isolement et la concentration géographique des minorités et des personnes à faible revenu, accroître l'accession à la propriété des minorités raciales ou ethniques et accroître l'accessibilité au logement (dont l'accession à la propriété) des personnes affectées de handicaps physiques.
- 3. Promouvoir la stabilité résidentielle, l'autonomie et le développement de l'épargne :** aider les personnes sans abri à accéder à un logement permanent, aider les familles et les individus à atteindre l'autonomie financière, en facilitant l'accès à l'emploi et la constitution d'une épargne et aider les personnes âgées et les personnes handicapées physiques à atteindre un niveau maximal d'autonomie quel que soit leur niveau de revenu.
- 4. Améliorer la qualité de vie et la vitalité économique des collectivités :** augmenter le nombre, la qualité et l'accessibilité des emplois, plus particulièrement dans les milieux ruraux et dans les villes centrales, délaissées comparativement aux banlieues par l'expansion économique récente, améliorer les conditions de vie et les conditions économiques dans les localités et les quartiers en crise et promouvoir des communautés plus « vivables » (*livable*).

LES TENDANCES OBSERVÉES

L'accession à la propriété toujours au cœur du « rêve américain »

La politique du logement aux États-Unis est depuis ses origines fortement marquée par la primauté accordée à l'accession à la propriété. Cette option en faveur de la « propriété pour tous » est assortie d'un système de financement du logement accessible au plus grand nombre et d'avantages fiscaux consentis aux propriétaires occupants (impôts fonciers et intérêts sur les emprunts hypothécaires déductibles du revenu personnel imposable, non-taxation du gain en capital réalisé sur la vente d'une habitation de propriétaire occupant jusqu'à un plafond de 500 000 \$). En outre, une gamme variée d'aides s'adresse plus particulièrement aux premiers accédants.

La proportion de ménages propriétaires est passée de 43,6 % en 1940 à 67,2 % en 2000; on se propose d'atteindre 70 % en 2006, en visant plus particulièrement l'augmentation des taux de propriété chez les minorités et les ménages à faible revenu, par des mesures d'aide ciblées, des programmes d'éducation et une disponibilité accrue du financement hypothécaire pour ces clientèles.

Cette approche se situe dans une logique de réinsertion socio-économique des populations défavorisées et de réduction des disparités liées à la concentration des ménages démunis; c'est pourquoi, souvent, les fonds des programmes-cadres d'habitation et de renouvellement urbain peuvent servir en partie à l'aide aux accédants à la propriété.

L'aggravation des problèmes d'accessibilité financière

Parallèlement, si la qualité générale du logement a fait des progrès considérables, les problèmes d'accessibilité financière au logement ne sont pas pour autant maîtrisés et ont plutôt tendance à s'aggraver, de sorte que l'objectif de maintenir et d'accroître le nombre de logements abordables de qualité semble toujours d'actualité.

La définition du logement abordable est en gros la même qu'au Canada: elle fixe à 30 % la part maximale de son revenu qu'un ménage devrait consacrer pour se loger dans des conditions adéquates d'espace et de confort. Les aides financières visant à rendre le logement abordable prennent des formes très diverses. Les logements locatifs aidés représenteraient approximativement 25 % du parc locatif total (1996); parmi ces logements, 24 % correspondraient à des ménages recevant une allocation personnalisée, 21 % seraient des logements publics et les 55 % restant seraient associés à des projets conventionnés, gérés le plus souvent par des sociétés à but lucratif ou, de façon croissante, par des sociétés à but non lucratif, ayant bénéficié de prêts à taux réduits avec, en contrepartie, l'obligation de respecter certaines conditions en matière de loyers et d'attribution des logements.

À l'intérieur de ce parc diversifié, on constate encore une part de problèmes liés au vieillissement et à la ségrégation spatiale et sociale, affectant surtout de vastes ensembles résidentiels publics. Pour y répondre, le programme HOPE VI permet de promouvoir un réaménagement en profondeur de ces ensembles résidentiels dégradés, pouvant impliquer la démolition de bâtiments, la refonte de la grille de circulation, l'insertion d'équipements collectifs susceptibles de créer des liens avec le milieu environnant et l'implantation d'immeubles résidentiels présentant une typologie variée, destinés à une clientèle davantage mixte en matière de revenus.

Le recours croissant à l'aide à la personne

La tendance la plus marquante des dernières décennies a consisté à délaissier les aides à la pierre centrées sur l'offre, au profit des allocations personnalisées, dans le but de favoriser l'autonomie et la mobilité des ménages, ainsi que le désenclavement et la mixité sur le plan social autant que racial. L'allocation, basée sur le revenu brut du ménage et la composition familiale, est versée au propriétaire et le ménage paye la différence; elle est utilisable pour toute forme d'habitation et transposable d'un logement ou d'une localité à une autre. De façon générale, seuls les ménages dont le revenu ne dépasse pas 50 % du revenu médian du comté ou de la zone métropolitaine où ils habitent sont admissibles. Deux programmes existent, régis par la section 8 de la Loi nationale de l'habitation et du développement urbain, qui diffèrent par le mode de calcul de l'allocation: le rental certificate program et le rental voucher program (plus flexible).

Cette évolution s'est accompagnée de l'adoption récente d'une autre mesure importante, dite *mark-to-market*, qui a trait à l'alignement des loyers pratiqués dans les ensembles subventionnés sur ceux du marché local de manière à assainir l'administration des projets, à réduire les déficits, voire à rendre les immeubles rentables pour en favoriser l'entretien et, dans certains cas, contenir les augmentations de loyers afin de réduire le budget de l'allocation logement.

Le développement des partenariats locaux

Une autre tendance de fond consiste en un recours croissant aux partenariats et aux acteurs locaux, dont les entreprises privées, fondations, Églises et associations diverses qui constituent le vaste secteur de la philanthropie. Deux programmes en particulier illustrent bien cette approche, le Home Investment Partnership Act (HOME) et le Low Income Housing Tax Credit (LIHTC).

Le programme HOME met à la disposition des administrations locales une enveloppe globale leur permettant de mener des activités très diverses visant à accroître l'offre de logements abordables : aide aux ménages démunis, construction ou rénovation de logements locatifs ou en accession à la propriété. Environ 80 % des locataires touchés ont des revenus se situant à moins de 50 % des revenus médians de la zone. Le programme mise sur la concertation entre divers acteurs locaux et sur le recours aux ressources locales, ce qui en fait un véhicule de mobilisation du milieu. Une de ses particularités est le soutien qu'il apporte aux organismes communautaires à but non lucratif : 15 % des fonds leur sont réservés.

Le programme LIHTC vise à mobiliser du financement privé au moyen d'un crédit d'impôt. Disposant d'un budget fédéral contingenté, le programme encadre la réalisation de projets conventionnés dont les logements sont destinés en partie aux ménages dont le revenu se situe à 50 % ou 60 % du revenu médian de la zone métropolitaine concernée. Les promoteurs sont soit des organismes à but non lucratif liés à des associations caritatives ou des groupes religieux (dans une proportion de 30 %), soit des sociétés à but lucratif (70 %). Les projets bénéficient la plupart du temps d'autres formes d'aide publique et privée. Parfois, comme dans le cas d'un financement à taux réduit provenant d'un organisme fédéral, le crédit d'impôt sera réduit (de 13 % à 9 %). Le loyer moyen des logements ainsi produits n'est cependant pas très inférieur au prix du marché, de sorte que le programme ne rejoint pas vraiment les ménages les plus démunis.

Le renouvellement urbain : un défi toujours actuel après 50 ans d'intervention

Les interventions de renouvellement urbain concernent surtout des espaces affectés par le cumul de problèmes, autant socio-économiques qu'environnementaux, qui se reflètent dans l'état général du cadre bâti surtout dans les zones centrales des agglomérations. Ces interventions s'inscrivent dans la tendance au transfert vers le local et parfois vers les acteurs de la société civile, tant communautaires que privés, qui interagissent sur des territoires. Un ensemble d'initiatives s'ébauchent ainsi à l'enseigne du *community development* et tirent parti de nombreux programmes d'aide et de soutien. La planification revient surtout

aux municipalités, notamment la détermination des stratégies de redéveloppement et le design des projets. L'initiative combinée *Renewal Communities-Enterprise Zones-Enterprise Communities (RC-EZ-EC)* vise la revitalisation économique et l'amélioration des conditions des zones défavorisées sur les plans physique, économique et social, en misant sur des partenariats locaux élargis. Cette initiative met à profit divers programmes de subventions, mais elle se caractérise surtout par l'ampleur et le nombre des avantages fiscaux accordés pour soutenir le développement économique des zones.

Divers programmes s'attaquent spécifiquement aux espaces dégradés ou affectés par de graves contraintes environnementales, appelés *brownfields*. Dans la plupart des cas, il s'agit de zones industrielles qui ont perdu leur vocation d'origine. Une liste de priorités nationales désigne les sites à problèmes au regard de la santé humaine et des risques environnementaux, et précise les règles à suivre pour obtenir des fonds des programmes fédéraux applicables. Les problèmes environnementaux sont également abordés sous l'angle des coûts de l'étalement urbain. À cet égard, le mouvement appelé *Smart Growth* propose une panoplie de mesures visant à optimiser l'utilisation du sol, à mieux gérer l'urbanisation et à créer un environnement urbain viable, en favorisant la compacité du bâti et un design urbain de qualité.

Un financement global mis à la disposition des municipalités

Dans l'exercice de leur rôle étendu, les municipalités peuvent s'appuyer sur une aide financière globale et directe du gouvernement fédéral, par l'entremise du programme *Community Development Block Grant (CDBG)*, tout en bénéficiant d'une garantie financière fédérale sur certains emprunts. Depuis les années 1970, le CDBG a pris la relève des programmes antérieurs de rénovation urbaine et offre aux collectivités locales un financement global pour réaliser diverses activités selon leurs propres priorités. Sa principale caractéristique est sa flexibilité, ce qui permet l'affectation des fonds à une multitude de programmes locaux.

Les fonds sont alloués en fonction de certains indicateurs de «désérence» (*distress*). Les subventions s'appliquent à six grandes catégories d'activités — logement, équipements publics, administration, développement économique, services publics, acquisition et démolition — et servent souvent de leviers pour compléter d'autres programmes ou actions conjoints. Pour ce qui est du logement, le programme permet surtout d'aider la rénovation; il facilite aussi l'application des codes du logement et, dans une faible mesure, la construction. Dans la catégorie des équipements publics, le transport vient en premier lieu, suivi de différents types de centres communautaires. L'aide au développement économique couvre des activités très diverses destinées à créer ou à maintenir des emplois pour les personnes à faible revenu, à revitaliser des artères commerciales et à encourager la création de nouvelles entreprises. Elle finance surtout les bâtiments, mais elle est aussi utilisée pour l'achat d'équipement. Dans l'ensemble, les réalisations varient beaucoup

d'une municipalité à l'autre. Il demeure que, globalement, le programme atteint ses objectifs quant à la clientèle prioritaire: entre 75 % et 90 % des fonds, selon la méthode utilisée, bénéficient aux populations à revenu faible ou modeste.

Le CDBG est resté au fil des ans le plus gros budget du HUD, après l'allocation logement. Pour l'année 2000, le CDBG accaparait 4,7 milliards de dollars américains comparativement à 2,8 milliards pour l'exploitation des logements publics (sur un budget total de 28 milliards). Le programme est généralement administré au niveau local par une agence fédérale qui délègue une partie plus ou moins importante de la livraison des programmes à d'autres acteurs, en particulier des organismes à but non lucratif.

CONCLUSION

Aux États-Unis, l'intervention publique en habitation a toujours accordé la primauté à l'accèsion à la propriété, grâce à des systèmes de prêts et à des avantages fiscaux importants; on a particulièrement cherché, au cours des dernières années, à augmenter le nombre de propriétaires occupants chez les minorités et les ménages à revenu modeste. Il n'en demeure pas moins que les problèmes d'accessibilité financière au logement et de revitalisation des secteurs dégradés ne semblent pas en voie de résorption et mobilisent toujours des ressources publiques substantielles, malgré les réductions budgétaires imposées au cours des dernières décennies.

Le moyen privilégié pour arriver à résoudre ces problèmes est d'abord de renforcer les partenariats entre les niveaux de gouvernement et tous les acteurs privés, à but lucratif et non lucratif. Cette tendance est indissociable de la décentralisation des initiatives et des responsabilités, concernant aussi bien le développement social et économique local que la politique de l'habitation, qui caractérise l'organisation de l'administration publique états-unienne.

On trouve ce principe à la base de nombreux programmes qui permettent aux collectivités locales d'obtenir du gouvernement fédéral un financement dont l'utilisation est étendue et d'une grande flexibilité, et dont l'ambition est de susciter des synergies visant à la fois l'amélioration des logements et le développement de communautés urbaines viables, tout en offrant des perspectives économiques accrues, principalement à l'intention des populations à revenu faible ou modeste. Cette option systématique en faveur des initiatives et des partenariats locaux, misant sur la mobilité des ménages soutenus par des formes d'aides personnalisées, est devenue avec le temps ce qui distingue sans doute le plus l'intervention publique des États-Unis en matière d'habitat. Si cette approche favorise la responsabilisation des acteurs locaux et l'adaptation des mesures à la diversité des situations, il faut reconnaître qu'elle laisse place à des inégalités persistantes.

PUBLICATION

DANSEREAU, Francine, Gérard DIVAY et Gilles SÉNÉCAL avec la collaboration de Pierre J. HAMEL et Stefan REYBURN; INRS-Urbanisation, Culture et Société. «Les États-Unis», dans Francine DANSEREAU (sous la coordination de), *Politiques et interventions en habitation: analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe: 45-81*. Société d'habitation du Québec et Presses de l'Université Laval. 2005.

Réalisé dans le cadre de la programmation de recherche de la Société d'habitation du Québec, cet ouvrage est disponible au Centre de documentation de la Société:

Québec: **418 646-7915**
Montréal: **514 873-9612**
Sans frais: **1 800 463-4315**
Site Internet: **www.habitation.gouv.qc.ca**

CHARGÉ DE DOSSIER (SHQ)

Jacques TRUDEL, conseiller principal – développement de l'expertise, Direction de la planification, de la recherche et de la concertation.

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la Société a la responsabilité d'aviser la ministre des Affaires municipales et des Régions sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la Société exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la Société doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.